

学校编码: 10384

分类号_____密级_____

学号: 200208040

UDC _____

学 位 论 文

农村征地补偿二元结构论

The Dualistic Framework of Compensation in Terms of Rural Land Expropriation

徐贤晓

指导教师姓名: 黄健雄副教授

申请学位级别: 硕士

专 业 名 称: 民商法

论文提交日期:

论文答辩时间:

学位授予单位: 厦 门 大 学

学位授予日期:

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2005 年 月

厦门大学学位论文原创性声明

兹呈交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的
研究成果。本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研
究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担
由此论文而产生的权利和责任。

声明人（签名）：

年 月 日

内容摘要

农民的痛苦就是社会的痛苦；农民和农村稳定，社会才能更稳定。纵观中国历史，任何一个政权的长治久安都离不开农民的安居乐业；任何一个政权的分崩离析都是在农民流离失所之时。最新的宪法修正案吹响了征地制度，特别是征地补偿制度改革号角。此文的写作意图不在于诠释现行法规或指导实务操作，而是为征地补偿法律 and 政策的制定提供一定的理论支撑和参考性意见。

文章共有五章：第一章对征地法律制度变迁史的评析，结合现行的法条，指出了征地补偿法律制度宏观和微观两个层面上的缺陷。第二章讲述了征地补偿二元结构的形成思路和框架结构，并分析了实行二元结构的必要性和可行性。第三章讲述了二元结构中的权利补偿部分，分析了土地权利的如何补偿和补偿款如何分配的问题。第四章讲述了二元结构中的征地保障部分，分析了征地保障法律制度的基础，保障的主体以及保障制度的框架。第五章讲述了征地补偿的分配机制，其中包括权利补偿的分配机制和征地保障资金的来源；接着讲述了政府和法院的地位和作用。结论是征地补偿法律制度更应该注重征地保障的建立，而不是强调土地补偿费的增加；新的补偿制度要在平静的眼光看待各方面的问题，公平的对待征地过程中的各方面主体基础上构建；给弱势群体回归社会的途径和机会，而不仅仅只是金钱。

关键词：征地补偿；征地保障；补偿款分配

Abstract

The pains of the rural people are the pains of the society; the stabilization of countryside is the base of the stabilization of the society. All through the history of China, no regime can last for long without farmers living and working in peace and contentment; every regime's downfall happens when the farmers become destitute and homeless. The latest amendment to the Constitution blows the clarion of Land Expropriation, especially Compensation for Land Expropriation. This paper is not to explain the active law and regulations or to afford any guidelines to the judicial practice; but to supply academic support to the establishment of law and policy of Land Expropriation.

This paper is constitutive of five parts: Chapter 1 presents the brief history of the legal system of Land Expropriation, and based on the analysis of the provisions of active law and regulations, it points out the microcosmical and microcosmic defect of the present legal system of Land Expropriation. Chapter 2 explains the formation and structure of the twofold framework of Land Expropriation, and then tells the need and likelihood to pursue the twofold framework. Chapter 3 deal with the part of compensation of the title in the twofold framework: how to compensate and how to distribute the replenishes. Chapter 4 deals with the part of safeguarding the expropriated land: it analyses the legal system of safeguarding the expropriated land and the subject in charge of the safeguarding and the legal framework of the safeguarding. Chapter 5 narrates the allocation system of compensation for land expropriation, and including the allocation system of right compensation and the allocation of the land-use compensation fees. then, it also tells the statue and role of the government and courts in the dispute-settlement mechanism. The conclusion is that the compensation system for land expropriation should pay more attention to safeguarding part rather than increasing the amount of money compensated; the new legal system of Land Expropriation should be cool and fair to all kinds of problems; what should be given to members of disadvantaged groups is not money, but the approach and opportunity to get back to the normal life.

Keywords: Compensation for Land Expropriation; Safeguarding of Land
Expropriation; The Assignment of the Funds of compensation

厦门大学博士论文摘要库

目 录

前 言	1
第一章 征地补偿法律制度的历史发展	4
第一节 征地补偿制度的历史分析	4
一、历时性分析	4
二、共时性分析	6
三、结论	7
第二节 现行征地补偿制度的法条分析	8
一、权利补偿	9
二、征地安置	10
第三节 现行征地补偿法律制度的缺陷	12
一、微观层面的缺陷	12
二、宏观层面的缺陷	14
三、结论	16
第二章 征地补偿法律制度二元结构	17
第一节 二元结构的可行性和必要性	17
一、当前征地制度的改革和争议	17
二、二元结构的可行性论证	18
二、二元结构的必要性论证	21
第二节 二元结构的构架	22
一、二元结构的思路	22
二、二元结构的框架	23
第三章 权利补偿法律制度	25

第一节 权利补偿的价值取向	25
第二节 权利补偿法律制度	27
一、重新整理土地权利体系	27
二、土地权利的补偿	30
三、地上附着物及青苗的补偿	31
第四章 征地保障法律制度	34
第一节 制度基础	34
第二节 保障主体	36
一、一般保障主体	36
二、特殊保障主体	37
第三节 基本构架	39
一、促进再就业工程	39
二、最低生活保障制度	40
三、失业保险	40
四、养老保险	41
五、法律援助	42
六、其他保障制度	42
第五章 征地补偿的分配机制	44
第一节 权利补偿的分配机制	44
一、权利补偿费的分配标准	44
二、土地补偿费分配制度化	45
第二节 征地保障资金的来源和监管	47
一、来源	47
二、监管	48
第三节 征地补偿制度中的政府和法院	49

目 录

一、政府	49
二、法院	50
结 语	53
参考文献	55

CONTENTS

Perface	1
Chapter 1 Annals of the System of Compensation for Land	
Expropriation	5
Subchapter 1 History Analysis on the legal System of Compensation for Expropriation	4
1 Diachronic Analysis	4
2 Synchronous Analysis	11
3 Conclusion.....	15
Subchapter 2 Analysis on the Compensation for Expropriation.....	16
1 Compensation for the Title.....	16
2 Use of the land Expropriated.....	17
Subchapter 3 Defect of the present legal system of Land Expropriation.....	19
1 Macroscopical Defect.....	20
2 Microcosmic Defect	22
3 Conclusion.....	24
Chapter 2 The Dualistic Framework of Compensation for Land	
Expropriation	25
Subchapter 1 Feasibility and Necessity of the Dualistic Framework	25
1 Feasibility of the Dualistic Framework	25
2 Necessity of he Dualistic Framework	26
Subchapter 2 The Structure of the Dualistic Framework.....	28
1 Basis for the cconstruction of the Dualistic Framework	28
2 The Structure of the Dualistic Framework	29

Chapter 3 Compensation for the title	31
Subchapter 1 Value Orientation of Compensation for the Title.....	31
Subchapter 2 The System of Compensation for Land	
Expropriation.....	33
1 Rearrange the System of Land Right	33
2 Compensation for the Title of the Land	36
3 Compensation for the title of the Building on the Land.....	37
Chapter 4 Legal Framework of Safeguarding the Expropriated Land	40
Subchapter 1 Basis for Safeguarding.....	40
Subchapter 2 Subject of the Safeguarding	42
1 General Subject	42
2 Specific subjects	43
Subchapter 3 Basic Framework	44
1 Re – employment Project	45
2 Minimum Life Guarantee System	46
3 Unemployment Insurance	46
4 Endowment Insurance	47
5 Legal Aid	48
6 Other Suarantee System	48
Chapter 5 Allocation System of Compensation for Land Expropriation..	50
Subchapter 1 Allocation System of Right Compensation	50
1 Allocation of the Right Compesation Fees	50
2 Allocation Institutionalization of the Land-use Compesation	
Fees	51
Subchapter 2 Source and Supervise of the Capital	53
1 Source.....	53
2 Supervise	53
Subchapter 3 The Government and Court in the System of	

CONTENTS

Compensation for Land Expropriation	54
1 Government	54
2 Court.....	56
Epilogue	58
References	60

前言

2002年9月,周至县与西安高新地产签订周至生态园建设协议,出让土地6000亩,计划先建高尔夫球场,再建高档休闲住宅。2003年8月,县政府不顾村民对补偿标准的强烈反对,强行征地1000亩。张志功老人(其1949年5月参军、先后参加了解放战争和抗美援朝战争)的三间房被拆,只得到补偿金8000多元。不少村民听说政府新近决定每户增加2500元的建房补助经费,但至今没人拿到这笔款项。现老人只能借住在鸡棚里,鸡棚内同时还住着另外三户村民。——《强拆强征 村民栖身鸡棚》^①

根据九三学社对辽南某市郊区的调查,失地前平均每个劳动力年收入在1万元左右,户均收入2万元左右。失地后,不仅收入减少,还由于搬进楼房,取暖费、电费、水费、物业费、饮食费等支出增大,平均每年每户农民减收1.13万元。因为生活拮据,甚至出现了失地农民以捡破烂为生的群体,有的农户夜里连电灯都舍不得点,到农贸市场捡菜吃、到河边洗衣服、在楼下支起锅灶做饭的农民大有人在。2003年,九三学社进行的一项调查表明,目前60%的失地农民生活处于十分困难的境地,有稳定经济收入、没有因失地影响基本生活的只占30%。——《失地农民出路与现实:4000万失地大军游荡城市》^②

湖北省襄荆高速公路荆州段给农民的安置补助费是每亩500元,仅为法定最低标准4,800元的10.4%。浙江省上虞市2000年土地出让收入为2.19亿元,可付给农民的征地补偿费仅为可怜的591万元,只占总数的2.7%。而且,征地补偿费还经常被层层克扣,湖北省襄荆高速公路征地补偿费下拨后,被省襄荆公路指挥部克扣837万元、被荆门市指挥部克扣1,502万元、被荆门市东宝区克扣190万元、有关乡镇共克扣1,192万元,这笔补偿费到农民手中之前已被截掉了45%。——《论中国农民土地财产权利的贫困》^③

国土资源部提供的数据显示:2002年上半年群众反映征地纠纷、违法占地问

^① 四川新闻网·成都商报.强拆强征村民栖身鸡棚[EB/OL].

<http://news.sina.com.cn/c/2004-06-15/06252806466s.shtml>, 2004-06-15.

^② 王海坤.中国经济时报.失地农民出路与现实:4000万失地大军游荡城市[EB/OL].

<http://business.sohu.com/2004/04/09/74/article219787454.shtml>, 2004-4-9.

^③ 洪朝辉.论中国农民土地财产权利的贫困[EB/OL].(法大民商法律经济网)

<http://www.ccelaws.com/artclDtl.asp?3112|%C7%B0%D1%D8%B1%A8%B8%E6>, 2004-5-20.

题，占信访接待部门受理总量的 73%；其中 40% 的上访人诉说的是征地纠纷问题，这里面又有 87% 反映的是征地补偿安置问题。^①农业部提供的数据显示：最近两年，关于征地、土地流转等问题的信访始终占总量的一半以上。据建设部公布：今年上半年征地拆迁上访量超过去年全年信访总和。^②

种种事实和数据都在宣示中国的征地补偿问题将要成为影响社会稳定发展的“火药桶”，失地农民的安置问题和被征地农村的发展问题形成了中国政府亟待化解的社会悬剑。

经济的发展，城市化进程加速，全国各地掀起了征地热潮，大量的农民失去了赖以生存的土地，依靠微薄的补偿过着清贫的日子，农民成了文明发展和社会进步的牺牲品。农民的痛苦就是社会的痛苦，农民和农村稳定，社会才能更稳定。纵观中国历史，任何一个政权的长治久安都离不开农民的安居乐业；任何一个政权的分崩离析都是在农民流离失所之时。征地使得农民颠沛流离，无计可活，贫穷和苦难就是反抗现实的最大的煽动力。农民和农村土地问题永远应该是当权者和社会各界都慎重考虑和妥善解决的问题。

凡对复杂问题进行慎重考虑的人都不宜有仇恨、激情、或怜悯，以免受其影响。如果视线被这类感情所阻挡，就不易看清事实的真相和发展的趋势。以冷静的眼光来审视征地补偿法律制度，不对政府和利益群体仇恨，不对事实愤怒，也不对农民过分怜悯。法律不为偏爱所左右，不因为某种成见使任何人受到伤害，持更长远的眼光看待问题。如此，采取的方法可能不能马上解决现有的问题，但可以使相同问题不再反复。执着的偏爱会使法律走向极端，不管是对国家的偏爱，还是对土地使用者的偏爱，还是对农民的偏爱，最终导致法律制度走向破产。

现行征地补偿法律经受着社会浪潮的激烈冲击，走向破产的边缘。为

^①南风窗. 中国土地忧思录[EB/OL].

<http://finance.sina.com.cn/roll/20030909/1638438983.shtml>. 2003-09-09.

^②霍增龙，蒋德英. 解读中国房地产业面临的反腐败形势[EB/OL].

<http://news.soufun.com/2004-07-08/296981.htm>, 2004-07-08.

什么征地补偿制度会走向现在的地步？是现行的征地补偿法律制度出现了问题，还是制度下的操作者出现了问题？如何才能挽救失去的正义维度？是让农民回归社会还是对农民强加保护？此中，法律要持什么样的态势？正义还是怜悯，公正还是偏爱？一系列问题的答案都需要我们好好的思量，好好的考究。

最新的宪法修正案^①吹响了征地制度、特别是征地补偿制度改革号角。对现有法律的修补可以使制度再维持一段时间，同时也不能排除为以后的改革制造更大麻烦的可能，社会面临的是革命还是改革的抉择。

论文以现有的征地法律制度和法律政策为基础，对制度的重新二元构架进行探索性研究。论述分为四部分：“征地补偿法律制度的历史发展”、二元结构的“权利补偿”和“征地保障”以及“征地补偿款的分配机制”。这篇论文的写作意图不在于诠释现行法规或指导实务操作，而是为征地补偿法律和政策的制定提供一定的理论支撑和参考性意见。

^①最近的宪法修正案第 10 条第 3 款规定：“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征收并给予补偿。”宪法修正案较之原来宪法条款只增加了 9 个字，却涉及“征收”、“给予补偿”等关键字眼，高度重视了农民的切身利益和对农民土地权利的保护。《土地管理法》的修正案把“征用”改成了“征收”，对于“征用”和“征收”，我们宪法修正案说明中给出了区别，在实践中两者还是比较混淆，在文中统称“征地”。

第一章 征地补偿法律制度的历史发展

第一节 征地补偿制度的历史分析

一、历时性分析

图 1：征地补偿制度的历史变迁情况^①

年份 类别		1950 年	1953 年	1958 年	1982 年
补 偿	土地补偿费	地价或 适当代价	三年至五年 产量总值	二年至四年 定产量总值	年产值的 三至六倍
	补偿范围	全部土地	一般土地、特殊 土地	一般土地 特殊土地	耕地
	补偿主体	中贫农 所有者	农民	合作社和 私有所有人	个人和集体
	其他规定	富农不补偿	公平合理代价； 地主市区出租农 地不补偿	补偿费由用地 单位支付	用地单位支付各 项补偿费
安 置	安置费用		迁移补助费	补助费 移民经费	安置补助费
	安置途径	适当安置	公地调剂 转业安置	农业安置 其他安置 移民安置	农业安置 社队工副业生产 移民安置 集体单位安置
	安置负责人	国家	人民政府	政府负责 用地单位协助	被征地单位、用 地单位和有关单 位负责；县市土 地管理机关组织
	其他规定			补助费、移民 经费由用地单 位支付	安置补助费由用 地单位支付

注：上表未涉及土地上建筑物和附着物的比较。

^① 1950 年的相关法律、1953 年《国务院关于国家建设征收土地办法》、1958 年的《国家建设征收土地办法》、1982 年的《国家建设征收土地条例》的相关条文对照参考文献的第四部分

本文把征用补偿法律制度可以分成三部分来分析：补偿、安置和款项分配。对于补偿主要可以从补偿款的数额、补偿的范围、补偿的主体和其他规定四个方面分析；对于安置可以从安置费用、安置途径、安置负责人和其他规定四个方面分析。

从图 1 看：补偿部分的变迁与政治制度的变迁基本上保持一致。

（一）土地补偿费的计算越来越趋向于精确，便于计算征地补偿的成本价格。补偿费的数额基本上是年产值的三至六倍之间，变化不是很明显。我们是不是可以这样考虑：土地补偿费数额的增减对征地补偿法律制度的影响不是太大。

（二）土地的补偿范围区分一般土地与特殊土地，一般土地以耕地为主，其他土地统称为特殊土地。耕地的征收一般由当时的行政法规规定，而特殊土地则适合当时的地方性法规。

（三）随着土地政治制度的变迁，补偿的主体也发生了变化，土地私有时补偿的是农民，土地私有共有共存时，合作社与农民一起获得相应的补偿，后来演变成个人和集体。

（四）不同阶级给予不同补偿的制度已经消除，用地单位在征地补偿中逐步承担责任。

安置部分的变迁基本上与社会经济发展趋向一致。建国后，我国经济制度发生的巨大变化，都在安置部分有所体现。

（一）从表 1 的安置费用的变化，发现安置补助费是由以前的迁移补助费、移民经费等款项演化而来的。也就是说从安置补助费的历史变迁过程看，其性质仅仅是安顿农民再次就业的一种补助。

（二）安置途径多元化发展。安置途径在早期一直强调以农业安置为主。随着时间推移，安置途径不得不扩充，转业安置、移民安置等等方法增加。安置的多元化也反应了安置人口的增加。

（三）政府慢慢的改变自己在征地补偿安置中的角色，从一手包办安置到由用地单位协助安置，再到组织用地单位安置。

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库